

# MIKÉNT ALKOTMÁNYOZUNK?

## Az alkotmányozás módja összehasonlító szemszögből\*

Pócza Kálmán  
(egyetemi adjunktus, PPKE BTK, Politológia Tanszék)

### Összefoglaló

Az alkotmányozási eljárásokat összehasonlító perspektívából szemlélő nemzetközi szakirodalom a legutóbbi időkig szinte egyáltalán nem létezett, annak ellenére, hogy szinte minden szerző kiemeli az alkotmányozási eljárások fontosságát. Jelen munkában egy olyan elemzési szempontrendszert és módszertant (aktorcentrikus institucionalizmus) kívánunk megadni, amely lehetővé teszi az alkotmányozási folyamatok nemzetközi összehasonlítását. Az alább felvázolt elemzési keretrendszer későbbi empirikus alkalmazása révén kiderülhet, hogy az új magyar alaptörvénnyel szemben megfogalmazott egyik legélesebb kritika, amely annak létrejöttének körülményeire, az alkotmányozás folyamatára vonatkozott, valóban megállja-e a helyét.

**Kulcsszavak:** alkotmányozás ■ összehasonlító politikatudomány ■ aktorcentrikus institucionalizmus ■ alaptörvény

Első pillantásra meglepőnek tűnhet, de az alkotmányozás folyamatát összehasonlító perspektívából szemlélő nemzetközi szakirodalom a legutóbbi időkig szinte egyáltalán nem létezett, annak ellenére, hogy szinte minden szerző hangsúlyozza az alkotmányozás eljárásának fontosságát.<sup>1</sup> Mindez azért is furcsa, mivel a törvényhozás folyamatát és eljárásait összehasonlító politikai és jogi szakirodalom viszont már régóta nagy számban áll rendelkezésre.<sup>2</sup> Olyan normatív szövegekre persze könnyű rálelni, amelyek az ideális alkotmányozási eljárást írnák le, ám az alkotmányozás folyamatát a maga realitásában összehasonlító kötetekben egészen biztosan nem dúska sem az összehasonlító alkotmányjog, sem pedig a politikatudomány. Talán csak az utóbbi időben fedezték fel alkotmányjogászok is azt, hogy az alkotmányozás eljárása összehasonlító perspektívába helyezve jelentős tudományos eredményekhez vezethet.<sup>3</sup> Az eljárások fontosságának hangsúlyozása tehát mintha ellentétben lenne

\* Jelen írás az MTA PTI alkotmányozásról szóló konferenciakötetében 2012 elején megjelenő tanulmány rövidített és szerkesztett változata. Köszönettel tartozom a dolgozat anonim bírálójának értékes megjegyzéseire.

a realitások tudományos feldolgozásával. Ez a tarthatatlannak tűnő helyzet azonban azzal a veszéllyel fenyeget, hogy hamis ábrándokból kiindulva meg-alapozatlan következtetéseket, vagy normatív elvárásokat fogalmaznak meg az alkotmányozási folyamatok elemzői.

Éppen emiatt tűnik nagyon is fontosnak azt megvizsgálni, hogy vajon az alkotmányozási eljárások hatnak-e az elkészült alkotmány alapján működő politikai rendszer jellegére, vagy hogy az eljárási folyamat jellegéből lehet-e következtetni az alkotmányt fenntartó politikai kultúrára?<sup>4</sup> Jelen írás célja nem az, hogy ezen két kérdésre „igen–nem” jellegű választ adjon. Ebben az írásban elsősorban az a cél vezérel minket, hogy elméleti szinten felvázoljunk egy elemzési keretrendszert. Ezen *elméleti* keretrendszer alapján egy második lépésben lesz elvégezhető a különféle alkotmányozási eljárások *empirikus* összevetése, és csak ezen nagyobb lélegzetvételi empirikus összehasonlító elemzést követően leszünk képesek a fenti két kérdésre egyértelmű és cizellált választ adni. A második és harmadik lépést is elvégző empirikus összehasonlító kutatás az összehasonlító alkotmányjog és az összehasonlító politikatudomány határmezsgyéjén helyezkedne el. Jelen írás tehát mindössze a kutatás szempontrendszereit és módszertanát fekteti le, és szándékosan csak jelzésszerűen utal a szerző hipotéziseire, meglátásaira az empirikus elemzések tekintetében.

Az összehasonlítás elemzési szempontrendszerének meghatározásán túl az alkotmányozási eljárás leírásának módszertanát is érdemes lesz tisztázni – ezért is térünk ki az aktorcentrikus institucionalizmus módszertani kérdéseire is.<sup>5</sup> Az elemzési szempontok és az aktorcentrikus institucionalizmus együttes alkalmazása egy összehasonlító elemzésben ígéretes eredményeket hozhat a magyar alkotmányozási folyamat helyének pontos meghatározásakor. Az alábbiakban tehát először az elemzési szempontrendszereket tükröző fogalmi instrumentáriumot adjuk meg (táblázatos formában ld. a *Mellékletet*), hogy aztán rátérhessünk az elemzés módszertanára, az aktorcentrikus institucionalizmusra.

## AZ ALKOTMÁNYOZÁS SZUBJEKTUMA

Az alkotmányozási eljárások összevetésének egyik legfontosabb eleme az, hogy ki is az alkotmányozás *alanya*. A *pouvoir constituant* sokféle formában ölthet testet, attól függően, hogy a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom és a választópolgárok összességének milyen kombinációja jelenik meg az alkotmányozó hatalomként.<sup>6</sup>

Jon Elster a legiszlatív gyűlések esetében négyféle lehetőséget különböztet meg.<sup>7</sup> A legtisztább és legegyszerűbb eset az *alkotmányozó nemzetgyűlés*. Ebben az esetben az alkotmányozó gyűlés mandátuma kifejezetten és kizárólag egy új alkotmány megírására szól úgy, hogy mindeközben a képviselők mandátuma időben is korlátozott: amint elkészült az alkotmány az alkotmá-

nyozó nemzetgyűlés feloszlatja magát.<sup>8</sup> Elster ezen ideális esetről azonban gyorsan meg is jegyzi: bármilyen kívánatosnak is tűnik, hogy egy új alkotmányt egy ilyen határozott idejű és célú gyűlés fogadjon el, a valóságban ez viszonylag ritkán történik meg. Mivel az alkotmányozás folyamata előtt vagy alatt általában már ülésezik egy törvényhozói jogosítványokkal rendelkező gyűlés is, így Elster szerint természetesen adódik, hogy ne egy újonnan választott testület, hanem a már működő gyűlés fogadjon el egy új alkotmányt.<sup>9</sup> Amennyiben nem létezett ilyen jellegű legiszlatív jogkörrel bíró gyűlés, úgy az aktuális ügyek intézése végett pedig akkor is kell egy ilyet választani.<sup>10</sup>

Az alkotmányozó nemzetgyűlések mellett kétségkívül erős, normatív érvek szólnak: mivel az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjai vagy nem lesznek tagjai az új alkotmány elfogadása után megválasztott törvényhozói testületnek, vagy pedig nincsenek információik arra vonatkozóan, hogy személy szerint ők milyen hatalmi potenciállal fognak rendelkezni az új alkotmányos berendezkedésben, így személyes és intézményi érdekeik nem határozzák meg előre az új alkotmány struktúráját. Elster szerint a tudatlanság ilyen fátyla elősegíti az érdektelen, racionális vitát. Zachary Elkins és társai ehhez azt teszik még hozzá, hogy a krízismomentumok, amelyekben általában egy új alkotmányt elfogadnak, eleve arra sarkallhatják az alkotmányozó gyűlés tagjait, hogy inkább a köz, mint a saját (személyes vagy intézményi) érdekeit tartsák szem előtt.<sup>11</sup> Elster szerint az alkotmányozó gyűlés az ész győzelmét segítheti elő a (személyes és intézményi) érdekek és a szenvedélyek felett. Ráadásul Elster azt is állítja, hogy az alkotmányozó gyűlések révén elfogadott alkotmányoknak nagyobb a legitimitásuk, mivel – ellentétben a nem kifejezetten alkotmányozás céljából egybehívott gyűlésekkel – fel sem merül annak a kérdése, hogy vajon van-e mandátuma egy teljesen új alkotmány megírására a testületnek.<sup>12</sup> Másrészről az alkotmányozó gyűlésnek Elster szerint a lehető legnagyobb mértékben proporcionálisan választott testületnek kell lennie ahhoz, hogy a társadalom legszélesebb rétegei legyenek képviselve, és hogy az alkotmányozó atyák széles konszenzusán alapuljon az új alkotmány. Márpedig a törvényhozó testületek választási rendszerének nemcsak a proporcionalitás, hanem a kormányzati stabilitás szempontrendszerét is figyelembe kell vennie.<sup>13</sup> Elster roppant reálisan látja ugyanakkor, hogy ilyen ideális gyűlések csak igen ritkán fordultak elő a történelemben.<sup>14</sup> Az aktorcentrikus institucionalizmus arra hívja fel a figyelmet, hogy politikatudományi elemzés során ez az ideális mérce csak nagyon korlátozott szerepet játszhat, hiszen az alkotmányozás politikai szereplőit mindig is sajátos (személyes és intézményi) érdekei motiválják. Meglátásunk szerint az idealizált alkotmányozó gyűlés normatív jellegű kiemelése egy olyan álmvilágba helyezi az alkotmányozás folyamatát, amely sohasem létezett és soha nem is fog létezni.

Bár az ideálisnak tekintett esettől ugyancsak eltér, ám összességében úgy tűnik mégiscsak a leggyakrabban alkalmazott eljárás az *alkotmányozási mandá-*

*tummal is rendelkező törvényhozó gyűlés.* A legeklejtőbb példája az ilyen alkotmányozó testületeknek az 1945-ben megválasztott francia parlament: 1945-ben ugyanis a parlamenti választásokkal egy időben azt is megkérdezték a választópolgároktól, hogy akarják-e a megválasztott parlamentet egyben alkotmányozó gyűlésnek is tekinteni?<sup>15</sup> Ebben az esetben valóban teljesen egyértelmű, hogy egy törvényhozó hatalmat választottak, ám a választópolgárok egyúttal explicite felruházták ezt a testületet egy új alkotmány megírásával is.

Elster következő kategóriája azon legiszlatívákat foglalja magában, amelyek egyértelműen *nem rendelkeznek alkotmányozói mandátummal*, mivel más célból hívták életre őket. Ilyen gyűlésnek minősül a második Kontinentális Kongresszus is, amelyik végül elfogadta a Konföderációs Cikkelyeket. A kérdést ugyanakkor árnyalhatja az a felvetés, ha különbséget teszünk ezen kategórián belül olyan törvényhozó gyűlések között, amelyeknek van, illetve amelyeknek nincs alkotmánymódosítási joga. Az alkotmánymódosító joggal felruházott gyűlések esetében ugyanis fennáll az örök kérdés: vajon mennyi alkotmánymódosítás után nevezhető egy alkotmány teljesen új alkotmánynak? Ez a kérdés ugyanúgy felmerül az 1989-es magyar parlamenttel kapcsolatban, ahogy az 1787-es philadelphiai gyűléssel kapcsolatban is. Egyik esetben sem azért választották meg a gyűléseket, hogy új alkotmányt adjanak, vagy az alkotmány radikális átalakítását hajtsák végre, még akkor sem, ha elvileg jogukban állt az alkotmányt módosítani.

Az utolsó kategóriába azok a gyűlések tartoznak, amelyeket eredetileg alkotmányozás céljából hívtak egybe, ám időközben a napi ügyek intézését is magához vonta a testület azzal az érveléssel, hogy ha többet szabad, akkor a kevesebbet egészen biztosan jogszerűen megteheti (*törvényhozási mandátummal nem bíró alkotmányozó gyűlés*). Ilyen gyűlésre példa az 1789-1791 közötti francia alkotmányozó nemzetgyűlés, amely természetes módon foglalkozott a napi politika kérdéseivel is, noha eredetileg csak egy alkotmány megkonstruálása miatt hívták egybe.<sup>16</sup>

Elkins és társai arra hívták fel a figyelmet, hogy az 1789 óta meghozott új alkotmányok egyötödét olyan törvényhozó testületek alkották meg, amelyek vagy csak alkotmánymódosító mandátummal rendelkeztek, vagy pedig még ilyennel sem.<sup>17</sup> Összességében 18 féle variánst különböztettek meg a tekintetben, hogy a törvényhozó hatalomnak, a végrehajtó hatalomnak, illetve a közvetlen demokratikus elemnek (referendum) milyen kombinációi segítségével fogadtak el egy alkotmányt. Mindazonáltal jól kivehető módon az alábbi alkotmányozási formák tették ki az esetek túlnyomó többségét: az esetek 19 százalékában egy olyan törvényhozás adott új alkotmányt egy államnak, amelynek nem volt erre kifejezett felhatalmazása, viszont magához vonta ezt a jogkört. Az esetek további majd egyötödében (17%) egy ugyanilyen jellegű törvényhozó gyűlés a végrehajtó hatalommal közösen adott új alkotmányt egy országban. Az esetek gyakoriságát tekintve csak ezt követi az olyan megoldás, ahol a végrehajtó hatalom által megírt alkotmányt referendum révén fogadták

el (12%), vagy ahol valóban egy alkotmányozó gyűlést hívtak egybe (12%), illetve ahol ezen gyűlés mellett a végrehajtó hatalom is beleszólt az alkotmányozás folyamatába (9%). Végül pedig jelentős mennyiségű alkotmányt fogadott el a végrehajtó hatalom ön maga (9%).<sup>18</sup>

## AZ ALKOTMÁNYOZÁS IDŐPONTJA ÉS IDŐTARTAMA

Alkotmányjogászok és politikatudósok sora tárgyalta már azt a kérdést, hogy vajon létezik-e olyan „kegyelmi pillanat”, amely kifejezetten alkalmas lehet az alkotmányozásra. Figyelemre méltó, hogy politikatudósok és alkotmányjogászok nemcsak abban nem értenek egyet, hogy mikor van az alkotmányozás kegyelmi pillanata, hanem abban sem, hogy egyáltalán létezik-e ilyen kegyelmi pillanat. Másrésztől persze a kutatók általában nem abból a szemszögből vizsgálják a kérdést, hogy alkotmányozási kényszer áll-e fenn (ez egy normatív és politikai kérdés), hanem abból a szemszögből, hogy van-e olyan kedvező időpont, amikor egy átalakulás alatt vagy azt követően jó és tartós, nagy legitimitással bíró alkotmányt lehet adni egy országnak. Jelen írás szerzője inkább arra hajlik, hogy nehéz lenne meghatározni olyan pillanatokat, amikor egyértelműen alkotmányozni kell, vagy amikor nagyobb eséllyel számíthatunk egy tartós alkotmányra.

A legutóbbi időkig igen sok politikatudós empirikus vizsgálatok nélkül is határozottan állította, hogy új alkotmányok az esetek majdnem száz százalékában valamilyen kataklizmát követően jönnek létre.<sup>19</sup> A feltevés elsöre valóban magától értetődőnek tűnik, ám az utóbbi több mint kétszáz év alkotmányait akkurátusan feldolgozó szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy meglepően sok olyan alkotmányt lehet számba venni, amelyek viszonylag békés körülmények között születtek.<sup>20</sup> Ettől függetlenül az azért biztosnak tűnik, hogy az új alkotmányok létrejöttét az esetek nagyobb részében megelőzi valamilyen politikai, gazdasági vagy társadalmi változás. A tranzitológiai irodalom ezért is alkotott elméleteket arra nézvést, hogy a rendszerváltozások melyik pillanata lenne a legalkalmasabb egy jól megkonstruált, nagy legitimitációval bíró új alkotmány elfogadására. A teoretikusok egy része amellett érvel, hogy közvetlenül a rendszerváltozás után, vagy jobb esetben akár még annak során kínálkozik esély egy ilyen széles körű megállapodáson nyugvó alkotmány elfogadására.<sup>21</sup> Egy éppen születő félben lévő demokráciában még nem alakult ki a pártok közötti normális versengés és megosztottság, amelyek a későbbiek folyamán megakadályoznák egy új alkotmány elfogadásának lehetőségét. Ezen érv mentén sokan azt állítják, hogy maga a rendszerváltozás pillanata lehet a legalkalmasabb egy új alkotmány elfogadására. Ahogy ugyanis egyre távolabb kerül egy ország ettől a pillanattól, annál kisebb az esély egy széles körű politikai konszenzuson alapuló, éppen ezért nagy legitimitációval

bíró új alkotmány elfogadására. Bruce Ackerman szerint ráadásul egy gyorsan elfogadott alkotmány a politikai elit alkotmány iránti elkötelezettségét is biztosítani tudja, azaz gyorsabb lehet a rendszer konszolidációja.<sup>22</sup>

Mások azonban az elhamarkodott alkotmányozás ellen érvelnek, rámutatva azokra a nehézségekre, amelyek egy új rendszer kialakításának pillanatában elfogadott alkotmány kapcsán felmerülnek. Egyrészt ezek az alkotmányok igen gyakran inkohereusak, hiszen a felhalmozott tudást és gyakorlati tapasztalatokat nélkülöző, gyors alkotmányozás folyamán csak ritkán sikerül a különféle érdekek és érvek becsatornázását koherensen megoldani. Másrészt a katalizmákat követő zaklatott pillanatok sokak szerint egyáltalán nem kedveznek a higgadt, megfontolt vitáknak. Harmadrészt – egy demokratizálódási folyamat esetében – az is megfontolandó érvnek tűnik, hogy az alkotmányozó atyák – éppen az állam korábban megtapasztalt túlhatalma és önkénye miatt – túlzottan az alkotmányozás hatalomkorlátozó elemére koncentrálnak. A hatalomkoncentrációtól való félelem következménye pedig egy olyan alkotmány lehet, amely nem az állam hatalmának konstituálásával, hanem kizárólag annak korlátozásával foglalkozik.<sup>23</sup> Az elhúzódó, hosszan tartó és sok nyilvános vitát generáló alkotmányozásnak fontos funkciója lehet ezen túlmenően a politikai szocializáció terén, amennyiben a racionális politikai viták hozzájárulhatnak a demokratikus intézményrendszerek megszilárdításához. Az elhúzódó alkotmányozás tehát egyesek szerint a politikai elit demokráciára nevelésének az eszköze lehet.<sup>24</sup> A hosszú alkotmányozási folyamat során ráadásul kellő gyakorlati tapasztalat és elméleti tudás is felhalmozódhat, amely az új alkotmány szövegének minőségében és koherenciájában is megmutatkozhat.

Stephen Holmes és Cass Sunstein az 1989/90-es kelet-európai rendszerváltozások kapcsán még abban sem látnak problémát, hogy az elhúzódó alkotmányozás folyamata közben a napi pártpolitika és a törvényhozás általi alkotmányozás párhuzamosan, egymástól csak nagyon nehezen elválasztható módon zajlik. Egyenesen előnyként értékeli ezt a párhuzamos folyamatot: szerintük a politikai szocializációhoz egyértelműen pozitívan járul hozzá az ilyenfajta alkotmányozás.<sup>25</sup> Ugyanakkor figyelmeztetnek: ha alapvető politikai kérdéseket nem sikerült véglegesen eldönteni a rendszerváltozás pillanatában, akkor elkerülhetetlen, hogy ezeket a politikai vitákat előbb vagy utóbb lefolytassák. A lezáratlan politikai kérdések depolitizálása és eljogiasítása csak még jobban elidegenítené a választópolgárokat az alkotmánytól – állítja Holmes.<sup>26</sup> Az a gondolat tehát, hogy a napi politikai csatározások fölött álló *alkotmányozó gyűlésnek* kellene megalkotnia az új alkotmányt, szép gondolatnak tűnhet egy Nyugat-Európából vagy éppen az Egyesült Államokból érkező vendégprofesszor számára, ám Holmes és Sunstein szerint a rendszerváltozás utáni Kelet-Európában ez egy teljesen megvalósíthatatlan elképzelés.<sup>27</sup> Az alkotmányozás parlamentarizálódása és pártpolitizálódása, az alapvető szabályokról és a napi politikai témákról folytatott viták egybeolvadása Holmes és Sunstein

szerint nemcsak hogy elkerülhetetlen, de egyenesen kívánatos is. Az új rendszer ugyanis az elitek közötti kiegyezés révén jött létre, anélkül, hogy választópolgárok szélesebb tömegét megkérdézték volna, vagy hosszasan vitáztak volna arról, milyen rendszerben is szeretnének élni. Másrésztől Holmes és Sunstein szerint a kelet-európai alkotmányok java része a politikai szereplők sajátos (személyes és intézményi) érdekeinek szem előtt tartásával, egy olyan alkufolyamatban jött létre, amelynek konstellációja azóta jelentősen megváltozott. Szerintük éppen ezért nem az alkotmányos rigiditás és mozdulatlan-ság, hanem éppen a nagymértékű alkotmányos flexibilitás teheti lehetővé ezen meghaladottnak tekinthető alkuk felülvizsgálatát. A szerzőpáros nem véletlenül említi a köztársasági elnök intézménye körül kialakult lengyel és magyar vitákat, mint amelyek alapvetően érintik egy ország politikai berendezkedését, de amelyek a rendszerváltás pillanatában személyekre szabott alkuk folyamán alakultak ki. Sőt, azt állítják, hogy a nyugati elemzőknek az alkotmányozás eljárási szabálytalanságainak megítélésekor is sokkal elnézőbbeknek kellene lenniük, mivel a politikai erőviszonyok még roppant instabilak és kiforratlanok. A szerzőpáros szerint viszont addig, amíg nem forrta ki magát a kelet-európai átalakulás, nem várható el, hogy egy olyan alkotmányhoz ragaszkodjanak a politikai elit tagjai, amely pillanatnyi alkuk szüleménye volt.<sup>28</sup> Az alkotmányozási kérdések és a napi politikai kérdések ebben a térségben egymásba olvadnak, amelynek minden hátrányát felülírja két előny: egyrésztől így szélesebb néptömegeket lehet bevonni az alapvető alkotmányos vitákba, másrésztől a politikai elit vitakultúrája is könnyebben kifejlődhet.<sup>29</sup> Összességében az alkotmányozás időpontját illetően azonban azt lehet megállapítani, hogy egyik és másik alternatíva mellett is szólnak érvek és ellenérvek, így inkább a konkrét politikai szituáció, és kevésbé a tudósok által lefektetett alapelvek lehetnek ebben a kérdésben meghatározóak.

Ami az alkotmányozás *időtartamát* illeti, ebben a kérdésben is történtek már előzetes vizsgálatok. Ahogy fentebb láttuk, az egyik érv szerint az elhúzódozó és kibeszélt alkotmányozás alapvetően pozitívan járulhat hozzá az adott ország politikai kultúrájának kifejlődéséhez.<sup>30</sup> Kétségtől igaz, hogy az alkotmányozás időtartama önmagában még nem határozza meg az elkészült alkotmány minőségét. Nem ritkán hangoztatott érv azonban, hogy alkotmányozás közben az előzetes konzultációk és az alkotmánytervezetről szóló vita időtartama igen-csak fontos az új alkotmány legitimitása szempontjából. Extrém példákkal és ellenpéldákkal tulajdonképpen minden bizonyítható lenne, hiszen Myanmar 2008-ban elfogadott alkotmánya 17 éven keresztül íródott, igaz szigorúan zárt ajtók mögött. Másrésztől Japán 1946-os alkotmányát alig néhány hét alatt állították össze amerikai kormányhivatalnokok, az egész alkotmányozási eljárás pedig nem tartott tovább 8 hónapnál. Elkins és társai 150 alkotmányozási folyamat vizsgálatából azt az eredményt szűrték le, hogy az alkotmányozás átlagos időtartama 16 és 22 hónap között volt.<sup>31</sup> Ugyanakkor megjegyezzük: az alkot-

mányozási folyamat végét viszonylag könnyű megadni, hiszen a kihirdetés jelentené a folyamat lezárását, a kezdetének megadása viszont már sokkal komolyabb fejtörést okoz. Az egyes esetek összehasonlíthatósága végett erre vonatkozóan öt lehetőséget adtak meg a szerzők: 1. hivatalos bejelentés arra vonatkozóan, hogy új alkotmányt adnak egy országnak, amivel egy időben meghatározzák és felállítják az alkotmányozó testületet; 2. az alkotmányt megszövegező vagy azt elfogadó testület megválasztásának időpontja; 3. az alkotmányozó testület találkozájának első időpontja; 4. az alkotmányt megszövegező albizottság felállításának időpontja; 5. egy államcsíny/hatalomátvitel napja.

Az a normatív elvárás, hogy korlátozva legyen az alkotmánytervről szóló vita hossza ugyan már régóta ismert és elfogadott kritériuma az alkotmányozási folyamatnak,<sup>32</sup> a kérdés éppen ezért sokkal inkább az, hogy vajon a vita megfelelő hossza egyértelműen pozitív hatással van-e egy alkotmány legitimitására. Azaz: a vita önértékként tételezhető-e avagy a vitának lehetnek negatív hatásai is?<sup>33</sup>

#### AZ ALKOTMÁNYOZÓK ISMERETSZINTJE A POLITIKAI ERŐVISZONYOKRÓL

Ahogy az alkotmányozó nemzetgyűlés mellett szóló érvek kapcsán leírtuk: egyáltalán nem mindegy, hogy az alkotmányozó atyáknak milyen az ismeretszintje saját *jövőbeli*, illetve *aktuális* erejüket illetően. Sok alkotmányjogász és politikatudós azért választja normatív standardként a kifejezetten és kizárólag csak alkotmányozás céljából létrehozott gyűléseket, mivel egy ilyen gyűlésben nyílik a legnagyobb esély arra, hogy legalább részlegesen megvalósuljon a tudatlanság fátyla. Az alkotmányozó nemzetgyűlések esetében beszélhetünk ugyanis arról, hogy az alkotmányozóknak jóval alacsonyabb ismeretszintjük van (vagy csak sejtéseik lehetnek) arra vonatkozóan, hogy milyen erővel fog-nak rendelkezni az elfogadott alkotmányos rendszeren belül a *jövőben*. Ez a fátyol egyes érvelések szerint az érdekorientált érvelés és cselekvés helyett racionális megfontolásokra és cselekedetekre készítetné az alkotmányozó feleket. Más megfogalmazásban viszont mindössze annyiról van szó, hogy a kölcsönös bizalmatlanság és a veszteség minimalizálásának motivációja a hatalom minél erősebb megosztására sarkallja a feleket.

Az alkotmányozó felek *aktuális* politikai erőviszonyait tekintve két szempont lehet releváns: egyrészt az, hogy az alkotmányozás szereplői tisztában vannak-e a saját és a másik fél aktuális politikai erejével, másrészt pedig az, hogy ha ez az erőviszony ismert, akkor vajon kiegyensúlyozott vagy kiegyensúlyozatlan erőviszonyról van-e szó.<sup>34</sup> Adam Przeworski ezen két szempontrendszer figyelembe vételével három eshetőséggel számol: amennyiben az alkotmányozó felek tisztában vannak saját politikai erejükkel, ráadásul az erőmegosztás komoly egyenlőtlenségeket mutat egyik fél javára, akkor a létrehozott



politikai berendezkedés egyértelműen ezen fölényben lévő fél akaratát fogja tükrözni. Ha az alkotmányozó felek ismeretszintje magas, azaz többé-kevésbé ismerik egymás *aktuális* politikai erejét, ám az erőviszonyok kiegyensúlyozottak, akkor annak többféle végkifejlete is lehet: a nagyon pesszimista forgatókönyv szerint az események akár polgárháborúba is torkollhatnak, a kevésbé pesszimista forgatókönyv szerint ugyan nem sikerül intézményeket létrehozniuk, de polgárháború sem tör ki. Egy még kevésbé pesszimista forgatókönyv szerint olyan intézményeket hoznak létre a felek, amelyek működés-képtelenek lesznek, az optimista forgatókönyv szerint pedig akár működőképes intézményeket is sikerülhet létrehozniuk.

A harmadik eset az, amikor a felek egyáltalán nem ismerik saját *aktuális* erejüket és egymás politikai erejét: ekkor ugyanis a felek vagy kölcsönös bizalmatlanságtól vezérelve vagy pedig racionális megfontolások alapján olyan erős fékeket és ellensúlyokat építenek be az új alkotmányba, amely egyetlen politikai erőnek sem teszi lehetővé, hogy túlzottan dominánssá váljon az új alkotmány alkotta keretrendszeren belül. Przeworski azt állítja, hogy ha még a demokratikus választások előtt alakítják ki az új intézményrendszert, akkor a racionálisan viselkedő, veszteségminimalizáló, önérdék-orientált szereplők nagyon erős fékeket fognak beépíteni az új rendszerbe.<sup>35</sup> Ez a szcenárió egyértelműen a politikai verseny során kisebbségben maradtak számára legkedvezőbb szcenárió. Przeworski állítása szerint az ilyen alkotmányok stabilabbak lesznek, mint az első eset szerint megalkotott alkotmányok, hiszen legalább részlegesen kompenzálni tudják a kisebbségben maradtakat.

## KÜLSŐ ÉS BELSŐ KÉNYSZEREK

Az alkotmányozás folyamata során igen ritkán esik meg, hogy az alkotmányozó erőt ne akadályozná valamilyen külső vagy belső kényszer. Jelen munkában nem a körülmények okozta kényszereket értjük kényszer alatt, hanem azokat a politikai szereplőket, akik részleges vagy teljes vétó- vagy szankcionálási joggal rendelkezhetnek egy alkotmányozási folyamat során. A belső és külső kényszerek számba vétele azért szükséges, mivel egyik vagy másik eleme szinte minden alkotmányozási folyamatban megfigyelhető.<sup>36</sup>

A külső kényszerek tekintetében a legegyszerűbb helyzetet természetesen a megszállás jelenti. Egy országot megszálló erők különféle mértékben avatkozhatnak be egy ország alkotmányozási folyamatába. Ebbe a kategóriába tartoznak azok az alkotmányok, amelyeket a megszálló hatalmak írtak, és kényszerítettek rá a megszállt országra.<sup>37</sup> Kevésbé extrém esetnek számít az, amikor nem a megszállók írják az alkotmányt, sőt némi mozgásterük és választási lehetőségük is van az ország alkotmányozó atyáinak, ám a megszállók ettől függetlenül komoly külső korlátokat állítanak fel. Ezek a korlátok szintén különböző mére-

teket ölthetnek. A német alkotmányozó atyáknak például még azt is sikerült elérniük a megszálló hatalmaknál, hogy az elfogadott alkotmányt ne népszavazás útján hagyassák jóvá, hanem a tartományi parlamentek révén.<sup>38</sup>

Ami a belső kényszereket illeti, itt is abban az esetben a legeggyértelműbb a helyzet, amikor belsőleg oktrojált alkotmányról beszélünk. Ebben az esetben a nem demokratikus úton hatalomra került politikai szereplők a választópolgárok közvetett vagy közvetlen jóváhagyása nélkül adnak új alkotmányt egy országnak.<sup>39</sup> A belső kényszerek spektruma ugyanakkor sokkal szélesebbnek tűnik. Elster e tekintetben megkülönböztet *upstream* és *downstream* kényszereket. *Upstream* kényszereknek azok a korlátok számítanak, amelyeket a *pouvoir commettant* még a *pouvoir constituant* összehívása előtt felállít a *pouvoir constituant* számára.<sup>40</sup> Az alkotmányozó erő szinte mindig egy olyan kreált testület formáját ölti magára, amelyet a választópolgárok felhatalmaznak egy alkotmány elkészítésével, módosításával vagy kiegészítésével.<sup>41</sup> Az alkotmányozó testületet létrehozó szereplők persze szeretnek egyéb korlátokat is felállítani az alkotmányozó képviselőknek. A legismertebb példával élve: az amerikai Kontinentális Kongresszus azzal a céllal hívta életre a Philadelphiai Gyűlést, hogy az megváltoztassa az alkotmányt. Egy vadonatúj alkotmány megírására azonban nem adott felhatalmazást a Kongresszus, mindössze a Konföderációs Cikkelyek kiigazítására. A Philadelphiai Gyűlésre érkező képviselők egy része ezen túlmenően kötött mandátummal érkezett, hiszen delegálójuk megszabták: ragaszkodniuk kell a tagállamok azonos szavazati jogához. Másrészről Elster elméletét azzal kell kiegészíteni, hogy az alkotmányozó testületek maguk sohasem monolitikus jellegűek, hanem többé vagy kevésbé megosztottak. A megosztottságon csak abban az esetben könnyű felülemelkedni, ha egy alkotmányozó gyűlésben kevés nagy párt van jelen és az alkotmány elfogadásához az egyszerű többség is elegendő. Az esetek nagy többségében azonban arról van szó, hogy az alkotmányozó testület sok pártból szokott állni, ráadásul egy új alkotmány elfogadásához általában minősített többségre van szükség. Ebben az esetben viszont a *pouvoir commettant* által állít fel korlátokat, hogy vétőszereplőket küld az alkotmányozó testületbe.

A *downstream* kényszerek esetében arról van szó, hogy van egy olyan politikai szereplő, amelynek az alkotmányozó gyűlés által elfogadott alkotmányt még ratifikálnia kell. Ebben az esetben ugyanis az alkotmányozóknak figyelembe kell venniük azokat a vélt álláspontokat, amelyek megakadályozhatják az alkotmány referendumon történő ratifikációját. A Philadelphiai Gyűlés résztvevőinek folyamatosan ott járt a fejében, hogy az általuk elfogadott alkotmányt a tagállamokban még jóvá kell hagyatni, ami az alapvetően ellenségesnek tűnő államok esetében nem is tűnt egyszerű vállalkozásnak.<sup>42</sup> Előfordul persze, hogy a korlátokat felállító politikai szereplők akaratát az alkotmányozó testület egészen egyszerűen figyelmen kívül hagyja. A Philadelphiai Gyűlés résztvevői legalább három ponton egészen egyszerűen figyelmen kívül hagyták a gyűlést

egybehívó politikai erők akaratát: egyrészt alkotmánymódosítás helyett egy teljesen új alkotmányt írtak. Másrészt nem a mandátummal bíró állami törvényhozásokkal hagyatták jóvá az új alkotmányt, hanem újonnan egybehívott állami (ratifikáló) gyűlésekkel. Harmadrészt pedig nem mind a 13 állam ratifikáló gyűlésének jóváhagyására volt szükség az alkotmány elfogadásához, hanem mindössze kilenc támogató szavazatra. Ezen *upstream* kényszerek áthágása, az eljárási szabályok nyílt megsértése ellenére sikeresen vette a *downstream* akadályokat a philadelphiai gyűlés által elfogadott új alkotmány.<sup>43</sup>

## AZ ALKOTMÁNYOZÁS FÁZISAI ÉS AZOK JELLEMZŐI

Amennyiben az alkotmányozás *körülményeit* az előbbi négy szempontrendszer alapján meghatároztuk, és összehasonlítottuk, úgy a következő lépésben szemügyre kell venni az alkotmányozási eljárás konkrét *fázisait*. A szakirodalom hét ilyen fázist különít el egymástól. Többé-kevésbé időrendbe állítva ezek a következők: 1. előzetes konzultáció, amely során az alkotmány kialakításához szükséges ötleteket gyűjtik össze; 2. az alkotmányozó testület megválasztása; 3. az alkotmányozás eljárási rendjének meghatározása; 4. konzultáció, amely során az alkotmányozó testület szakértőktől kér be véleményeket; 5. megszövegezés; 6. vita; 7. elfogadás.<sup>44</sup>

A különböző fázisok különféle jellemzőkkel bírhatnak. Egy összehasonlító tanulmányban érdemes lehet összevetni a különböző fázisok időtartamát és jellegét. Az alkotmányozási fázisok lehetséges jellemzőiről a *Melléklet* táblázata ad átfogó képet. Az előzetes konzultáció, a konzultáció, a szövegezés és a vita tekintetében releváns információ lehet ezen fázisok *időtartama*, hiszen a túl hosszú nyúló alkotmányozás ugyanúgy problematikus lehet, ahogy a rendelkezésre álló szűkös időkeret is komoly aggályokat okozhat. Fentebb már általánosságban említettük, hogy az alkotmányozási folyamat egészét érintően az időtartam kérdése milyen jellegű kérdésfelvetéseket implikál. Az egyes fázisokra lebontott vizsgálat annyiban lehet releváns összehasonlítási alap, amennyiben abból következtetni lehet az alkotmányszöveg kidolgozóinak lehetőségeire. Az előzetes konzultáció vagy a konzultáció időtartama azt mutatja meg, hogy az alkotmányozóknak mennyi idejük volt az elméleti tudás és a gyakorlati tapasztalatok rendszerezésére a szövegezési fázist megelőző időszakban. A szövegezés időtartama azt mutathatja meg, hogy milyen alapossággal dolgozták fel az előzetes konzultáció során felhalmozott tudást, végül pedig a vita időtartama arra utal, hogy milyen mértékben állt fenn az alkotmánytervezet alakításának lehetősége. Mindezek a kérdések arra világíthatnak rá, hogy milyen *fontossággal* bírt egy-egy fázis vagy egy-egy politikai szereplő az alkotmányozási folyamatban.<sup>45</sup> A gyakorlat azt mutatja, hogy különböző alkotmányozási folyamatok különböző mértékben helyeznek súlyt egyik vagy másik fázisra.

Egy összehasonlító tanulmány esetében szintén komoly relevanciája lehet annak a kérdésnek, hogy milyen módon választják meg az alkotmányozó testületet.<sup>46</sup> Közismert, hogy a kelet-európai legális forradalmak során több esetben is olyan testületek változtatták meg a fennálló alkotmányt és biztosították a politikai rendszer átalakulását, amelyek illegitim módon jöttek létre. Formális értelemben ezek az alkotmányok nem lesznek legitimek, még akkor sem, ha tartalmi tekintetben teljesen megfelelnek a demokratikus elvárásoknak, sőt idővel empirikus legitimitásuk is kifejlődik.<sup>47</sup> A kelet-európai „alkotmányos forradalmak” és „radikális kontinuitások” (Arato) formális legitimitációjának hiányát a szakirodalomban különféleképpen ítélik meg: egyesek szerint ezt a formai hiányosságot valójában sohasem lesz képes pótolni az idővel kialakuló empirikus legitimitás, ami jelentős mértékben megnehezíti a konszolidációs folyamatokat. Mások szerint viszont a formális hiányosságok jelentősége az idő előrehaladtával csökkenhet, amennyiben a politikai szereplők közben fenntartják és működtetik az alkotmányos rendszert, és nem kérdőjelezzik meg annak alapját.<sup>48</sup>

Amennyiben azonban az alkotmányozást egy olyan gyűlés hajtja végre, amelyet demokratikus módon választottak meg (azaz formális legitimitással bír), úgy az a kérdés merül fel, hogy milyen választási rendszer alapján választják meg a képviselőket. A két szélsőség, a többségi és a proporcionális rendszer között természetesen számos fokozatbeli variáns létezhet. A szakirodalom eddig inkább csak normatív szempontból vizsgálta a kérdést, és a kutatók többsége egyetértett azzal a megállapítással, hogy az alkotmányozó grémiumoknak a lehető legnagyobb mértékben reprezentatívnak kellene lenniük, azaz proporcionális választási rendszerrel kellene őket egybehívni, ráadásul minél alacsonyabb választási küszöbvel.<sup>49</sup> Ahogy arra már fentebb is felhívtuk a figyelmet, a választási rendszereknek egyszerre kell két ellentétes célt szolgálniuk: egyrészt stabil kormánytöbbséget kell kialakítaniuk, amelyre leginkább a többségi választási rendszer alkalmas, másrészt viszont reprezentatívnak is kell lenniük, azaz a társadalom legszélesebb rétegeit kell megjeleníteniük a parlamentben. Elster szerint azért is tűnik jobb megoldásnak a kizárólag alkotmányozás céljából létrehozott gyűlés, mert nem kell megfelelnie a kormányozhatóság kritériumának, így a két ellentétes elv közül a minél szélesebb reprezentáció elve érvényesülhet. Az alkotmányozó gyűlésnek normatív szempontból az lenne a feladata, hogy a társadalmi érdekek minél szélesebb spektrumát meg tudja jeleníteni, és egyúttal minél szélesebb konszenzust tudjon teremteni az elfogadott alkotmánynak.<sup>50</sup> Ugyanakkor elemzők arra is felhívták a figyelmet, hogy ez az ideális eset szinte sohasem valósult meg a történelem folyamán, mivel az alkotmányozási folyamatok nem egy téren és időn kívüli álmvilágban zajlanak, hanem olyan közegben, ahol a politikai szereplők sajátos érdekeinek megfelelően próbálják kialakítani az alkotmányozás körülményeit is.<sup>51</sup> Ráadásul a proporcionális reprezentáció azt implikálja, hogy igen sok szereplője lesz az alkotmányozási folyamatnak, amely a tapasztalatok sze-

rint vagy nagyon megnehezíti a konszenzus elérését, vagy pedig inkohérensé teszi a végső alkotmányszöveget.<sup>52</sup>

Az alkotmányozás különböző fázisainak nemzetközi összevetésekor három további kérdés lehet döntő jelentőségű: az alkotmányozás során felmerülő politikai konfliktusok *jellegének* kérdése, az *inkluzivitás* kérdése, és végül a *nyilvánosság* kérdése. Míg az első kérdésben viszonylag szűk szakirodalomra támaszkodhat jelenleg a kutató,<sup>53</sup> addig a második két kérdésben már nagy tömegű adatok feldolgozása is megtörtént. A spanyol demokratizálódási folyamatokat elemezve Andrea Bonime-Blanc írta le az alkotmányozás különböző fázisait aszerint, hogy konszenzuális vagy disszenzuális stratégia jellemezte-e inkább az alkotmányozó feleket.<sup>54</sup> Meglátásunk szerint Bonime-Blanc elemzése ropant értékes, egy ponton azonban korrekcióra szorul: a konszenzuális-disszenzuális fogalompár használata ugyanis félrevezető lehet és egyben beteljesíthetetlen elvárásokat generálhat, ezért inkább a kompromisszumkereső/konfliktusos fogalompárt használjuk az alkotmányozási folyamatban résztvevő felek stratégiájának jellemzésére.<sup>55</sup> A kompromisszumos jellegű alkotmányozás azt jelentené, hogy az alkotmányozási folyamat közben a felek elsősorban kompromisszumkereső stratégiát folytatnak. Ennek az elsődleges oka általában az, hogy máskülönben nem tudnak új alkotmányt létrehozni. Ha van olyan fél, amelyiknek nem is érdeke egy új alkotmány megalkotása, vagy ha olyan erőfölénnyel rendelkezik az egyik fél, amely egyedül is képessé teszi az alkotmányozásra, akkor ez a stratégia vagy nem lesz domináns az alkotmányozási folyamatban, vagy pedig nem vezet sikerre, azaz nem készül új alkotmány.<sup>56</sup> Ha azonban a politikai közösség sajátos politikai kultúrája, egy adott politikai szituáció vagy éppen a felek aktuális érdekei miatt a kompromisszumkereső stratégia érvényesül, akkor a megkötött kompromisszumok miatt az elfogadott alkotmány szövege jó eséllyel inkohérens lehet és tartalmazni fog olyan tisztázatlan elemeket, amelyekben a felek nem tudtak megegyezni, éppen ezért az alkotmány későbbi értelmezésére hagyják a kérdés megoldását.<sup>57</sup> Összességében Bonime-Blanc kompromisszumkereső alkotmányozásként jellemzi az 1978-as spanyol alkotmányozási folyamatot, noha arra is felhívja a figyelmet, hogy az alkotmányozás különböző fázisaiban felváltva volt megfigyelhető a kompromisszumkereső és a konfliktusos stratégia.<sup>58</sup> Persze akár az is előfordulhat, hogy szinte végig kompromisszumos jelleget ölt az alkotmányozás, ám a végső stádiumban, az alkotmánytervezet elfogadását mégiscsak a konfliktusos stratégia határozza meg.<sup>59</sup>

A másik lehetséges stratégiai viszonyulás konfliktusos jellegű. A felek ebben az esetben nem feltétlenül érdekeltek a kompromisszumkeresésben, így nyíltan vállalhatják a konfliktusos stratégiát. Ebben az esetben a többségi jellegű alkotmányozás jellemzi az alkotmányozás egészét, vagy egyes fázisait. Persze azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy nemcsak az alkotmányozás különböző fázisai különbözhetnek e tekintetben, hanem az alkotmányozásban

résztvevő felek is váltogathatják stratégiájukat, vagy éppen kitarthatnak kompromisszumkereső vagy konfliktusorientált stratégiájuk mellett. Empirikus esettanulmányok révén lehet felderíteni azt, hogy az alkotmányozás melyik fázisa milyen jelleget öltött, és hogy vajon a politikai szereplők milyen érdekei és motivációi dominálták az alkotmányozás adott fázisát.

A szakirodalomban legjobban feldolgozott kérdés az alkotmányozási folyamat *inkluzivitását*, illetve *nyilvánosságát* érinti. A normatív álláspontot megfogalmazó szerzők igen gyakran leegyszerűsítik a választ: kiindulópontjuk a minél szélesebb inkluzivitás és a minél szélesebb nyilvánosság álláspontja, mivel meglátásuk szerint egy alkotmány legitimitását ez a két elem erősítheti a leginkább. Empirikus vizsgálatok és alaposabb teoretikus megfontolások azonban jelentősen árnyalják ezt a sematikus-idealisztikus megállapítást. Egyrésztől egyre többen állítják, hogy a nyilvánosságnak csak az alkotmányozási folyamat bizonyos fázisaiban van nagy jelentősége, vannak azonban olyan fázisok, amelyek során kifejezetten zavaró lehet a nyilvánosság. A konzultációk és a szövegezés fázisait sok kutató szerint inkább el kell zárni a nyilvánosság elől.<sup>60</sup> Másrésztől az alkotmányozásban és a végső szöveg megfogalmazásában, valamint annak elfogadásában résztvevő nagyszámú szereplő akár negatív következményekkel is járhat, amennyiben a végső szöveg annál nagyobb eséllyel lesz inkoherens és/vagy tartalmazhat nyitva hagyott kérdéseket, szándékosan homályos megfogalmazásokat.<sup>61</sup> Az inkluzivitás ráadásul növelheti a vita polarizációjának esélyét is, ami sikertelen alkotmányozási folyamatot is előrevetíthet. Ahogy fentebb is említettük: a minél szélesebb körű vita nem feltétlenül jelenthet önértéket, hiszen könnyen kialakulhat olyan politikai szituáció, amelyben a széles körben folytatott vita nem pozitív, hanem sokkal inkább negatív hatást eredményez, a vitatkozó felek a kompromisszumok helyett a polarizáció útját választhatják.<sup>62</sup>

Az alkotmányozási folyamatban résztvevő felek számával kapcsolatban összehasonlító elemzés tárgyává lehet tenni azt, hogy melyik fázisban milyen mértékben volt inkluzív az alkotmányozási folyamat. Manapság már egyre határozottabban állítják, hogy a megszövegezés fázisára egyértelműen negatív hatással van a túl sok szereplő bevonása, mivel inkoherens és homályos szövegeket eredményezhet a túlzott arányú részvétel. Mások a brazil példát emlegetve arra hívják fel a figyelmet, hogy az előzetes konzultáció szakaszában a vitában résztvevő felek nagy száma könnyen vezethet átláthatatlanul hosszú alkotmányszöveghez.<sup>63</sup> Elkinsék megemlítik továbbá azt is, hogy az inkluzivitás nem szükségszerűen növeli az alkotmány legitimitását. Nagy mennyiségben e tekintetben nem állnak rendelkezésre adatok, ám számos olyan példát lehet felhozni, ahol az alkotmányozásba bevont nagyszámú szereplő sem eredményezett stabil és széles körben elfogadott alkotmányt.<sup>64</sup> Sőt, bizonyos esettanulmányok azt mutatják, hogy nem a résztvevő felek száma befolyásolja az új alkotmány elismertségét és támogatottságát, hanem az, hogy

a megkérdéztettek az alkotmányt elfogadó többséghez, vagy az azt elutasító kisebbséghez tartoznak-e.<sup>65</sup>

Másrésről a deliberatív demokrácia kritikusai arra figyelmeztetnek, hogy a hosszabb időtartamú és széles tömegeket megmozgató vita öngerjesztő folyamatként akár további polarizációhoz is vezethet. Adott esetben ugyanis a hosszú vita nem konszenzust eredményez, hanem még inkább mélyíti a már amúgy is meglévő konfliktusokat.<sup>66</sup> Az alapvető kérdés tehát sokkal inkább az, hogy vajon a vita a konfliktus intenzitásának a csökkenéséhez vagy éppen növekedéséhez járul-e hozzá? A vita önmagában ugyanis mindkettőt eredményezheti. A vita polarizáló hatására elsősorban akkor kell számítani, ha a párbeszédben nem egymással ellentétes nézeteket képviselő felek vesznek részt, hanem olyanok, akik hasonló nézeteket vallanak. Ha a nyilvánosság különféle csoportjai között eleve nincs átjárás, ha nem kommunikálnak egymással a különböző nézeteket valló felek, ha oszloposodott társadalmak nyilvánosságáról van szó, akkor Sunstein szerint az ellentétes álláspontok közeledése helyett az azonos nézetet vallók csoportjának tagjai inkább a radikálisabb vélemények felé mozdulnak el.<sup>67</sup> A megoldást tehát nem a minél szélesebb körű, inkluzív vita, hanem a vitában résztvevő felek politikai kultúrájának átformálása, kompromisszumkészségének a kialakítása jelentheti. Ez utóbbi esélyeit viszont nagymértékben csökkenti az, ha az alkotmányozás nem a fentebb említett kegyelmi pillanatban történik, amikor még nem alakult ki az egészséges pártverseny. A demokratizálódás (a pártverseny kialakulása) és a konszenzust előfeltételező alkotmányozás ugyanis szinte bizonyosan kizárja egymást: ha az alkotmányozás nem előzi meg a demokratizálódást, akkor nagyon kevés esély van egy igen széles körű konszenzus kialakulására. Azaz: ha a pártverseny kialakulása és megszilárdulása révén a demokratizálódás már végbement, akkor a konszenzusos alkotmányozásra nagyon kicsi az esély. Ez az egyik lényeges tanulsága a rendszerváltást követő lengyel és magyar alkotmányozásnak.<sup>68</sup>

Az alkotmányozási folyamat másik nagyon érdekes szempontja, amelyet összehasonlító vizsgálat tárgyává érdemes tenni, a *nyilvánosság* kérdése. A nyilvánosság ereje elsősorban arra való, hogy a politikai szereplők vagy pártjuk magánérdeke ne dominálhassa az alkotmányozás folyamatát. E nemes cél szélsőséges érvényesítése azonban komoly gondokat okozhat olyan alkotmányozási folyamatokban, amelyeket az erőteljes polarizáció jellemez. Ebben a kontextusban ugyanis az alkotmányozásban részt vevő politikai elit tagjai elsősorban saját választópolgáiraikhoz beszélnek, és nem engedhetik meg maguknak, hogy kompromisszumot kössenek a nyilvános szférában abszolút elutasított ellenféllel, mivel az komoly presztízavesztést jelentene saját szavazóik előtt.<sup>69</sup> A polarizált politikai kultúrákban nem véletlenül preferálják az alkotmányozási folyamatok bizonyos fázisaiban a zárt ajtók mögötti tárgyalásokat. A nyilvános tárgyalások Elster szerint gyakran az érzelmek győzelmét

hozzák, mivel a képviselők saját választópolgáraikat akarják lábba hozni, nem pedig politikai ellenfelüket racionálisan meggyőzni.<sup>70</sup> Másrészt az is igaz, hogy sajátos (személyes és intézményes) politikai érdekeit minden politikai szereplő megpróbálja a közérdek valamilyen indoka mögé rejtetni.<sup>71</sup> A zárt ajtók lehetővé teszik azt, hogy egy nehezen megoldható helyzetben a felek arcvesztés és presztízsvesztés nélkül találjanak kompromisszumos megoldást, illetve, hogy nyíltan találják egymásnak sajátos politikai érdekeiket, hogy aztán kölcsönös kompromisszumok révén feladjanak ezekből a sajátos érdekekből a vitás kérdések megoldása érdekében. Harmadrészt az is megfontolandó érv lehet, hogy a titkos tárgyalások a viták minőségét is javíthatják azáltal, hogy a képviselők feladhatják álláspontjukat, ha meggyőzték őket bizonyos kérdésekben. A nyilvánosság színe előtt az ilyesmi egyértelműen politikai kudarcnak számítana.<sup>72</sup> Az alkotmányozás bizonyos fázisainak (elsősorban a konzultációnak és az alkotmánytervezet megszövegezésének) ezen szerzők szerint zárt ajtók mögött kell lezajlania. Az előzetes konzultáció, a vita és az elfogadás fázisaiban a nyilvánosság szükségességét persze ők sem vonják kétségbe, mindössze arra hívják fel a figyelmet, hogy lehetnek olyan fázisai az alkotmányozásnak, amelyek a nyilvánosság kizárása mellett hatékonyabban vezetnek konfliktusok megoldásához.<sup>73</sup> Ráadásul azt is megállapítják, hogy a valódi konfliktusokat okozó kérdések leggyakrabban informális és nem nyilvános összejöveteleken dőlnek el.<sup>74</sup> A konszociális demokráciák működésének is az egyik leglényegesebb eleme a zárt ajtók mögötti tárgyalások.<sup>75</sup>

Szintén sokat vitatott eleme az alkotmányozási eljárásoknak, hogy vajon szükség van-e az elfogadott alkotmány referendum általi jóváhagyásra. Az ellenérv szerint a választópolgároknak nincs meg a kellő kompetenciája ahhoz, hogy egy (több) száz paragrafusból álló alkotmányszövegről véleményt nyilvánítsanak. A referendum támogatói viszont az alkotmány nagyobb legitimitására hivatkozva állítják, hogy szükség van az állampolgárok ratifikációjára. Másrésztől felmerül a kérdés, hogy vajon az alacsony részvételi aránnyal és/vagy szűk többséggel referendumon elfogadott alkotmány vajon mennyiben járul hozzá az új alkotmány legitimitásának növekedéséhez vagy az alkotmány körüli konfliktusok csillapodásához. Egy összehasonlító tanulmány esetében ezért nem csak azt kell megvizsgálni, hogy vajon referendummal ratifikálták-e az alkotmányt, hanem azt is, hogy milyen arányban fogadta el az új alkotmányt az alkotmányozó testület, illetve hogy milyen arányban hagyta jóvá az elfogadott alkotmányt a választópolgárok összessége a referendumon.

## A MÓDSZER

Miután tisztáztuk, hogy az alkotmányozás körülményeit (1–6. pont) és magát az alkotmányozás eljárását (7. pont) milyen szempontok szerint érdemes ösz-



szeheasonlító elemzés tárgyává tenni, azt is meg kell határozni, hogy milyen *módszerrel* vegyük górcső alá az összehasonlítás tárgyává tett alkotmányokat.

E tekintetben nem az összehasonlító alkotmányjog különféle módszereit követjük, mivel meglátásunk szerint az érvényes, illetve az új alkotmány révén kialakítandó jogi intézményrendszer csak egyik aspektusát adja az alkotmányozási *folyamatnak*. Meglátásunk szerint az alkotmányozási folyamatban egyszerre játszanak szerepet a meglévő intézmények és az ezen jogi intézményeket működtető politikai szereplők. A politikatudomány módszertanában a kilencvenes évek közepe óta egyre meghatározóbbá váló aktorcentrikus institucionalizmus eleget tud tenni annak a követelménynek, hogy egyszerre vegye figyelembe az intézményi korlátokat és a politikai szereplők motivációit, szándékát és érdekeit. Ez nem azt jelenti, hogy az aktorcentrikus institucionalizmus módszertana szerint azonos súlya lenne az alkotmányozási folyamatok megértésekor/magyarázatakor az intézményeknek és a politikai szereplők szándékainak. A hangsúly egyértelműen a politikai szereplőkre helyeződik, az intézmények pedig mint mindenkori korlátok jelennek meg. Megfordítva: az intézmények alapvetően egy olyan keretrendszernek adnak, amelyet a lehető legszélesebb spektrumon be tudnak játszani a politikai szereplők.<sup>76</sup> Harmadrészt azt is látni kell, hogy éppen az alkotmányozás *folyamata* az, amelyet a politikai szereplők sajátos érdekeinek és viselkedésmódjának figyelembe vétele nélkül szinte lehetetlen megérteni. Az új alkotmány szövegszerűen elemezhető az alkotmányozási eljárás ismerete nélkül is,<sup>77</sup> ám annak megértése, hogy miként alakult ki az új alkotmány, illetve, hogy politikai érdekeik és viselkedésmódjuk (azaz politikai kultúrájuk) alapján mi várható az alkotmányozóktól, leginkább az aktorcentrikus institucionalizmus segítségével lehetséges.

Az Elkins–Ginsburg–Melton szerzőtriónak minden bizonnyal igaza van, amikor azt állítják, hogy az új alkotmányokban felépített intézményi struktúra jellege befolyásolhatja egy alkotmány tartósságát.<sup>78</sup> Sőt, az is igaz, hogy a tudomány eddig sokkal inkább külső körülményekkel (háborúk, katalizmák stb.) magyarázta egy-egy alkotmány tartósságát vagy halálát, és szinte egyáltalán nem vette figyelembe, hogy egy rosszul megírt alkotmány maga is szülhet krízishelyzeteket.<sup>79</sup> Az alkotmányban rögzített intézményi struktúrán kívüli, exogén tényezők azonban kizárólag személytelen és irányíthatatlan folyamatokként jelennek meg a szerzőtriónál.<sup>80</sup> Meglátásunk szerint viszont külső körülménynek nem csak az ilyen személytelen katalizmák tekinthetők, hanem a politikai szereplők érdekei, szándékai és előfeltevései által formált *politikai kultúra* is. A politikai szereplők érdekei, szenvedélyei és racionális gondolkodása által formált viselkedéskultúra ugyanis nagyban befolyásolja az új alkotmányban elfogadott intézmények működési módját.<sup>81</sup> Míg a szerzőtrió a politikai szereplők által kialakított intézményrendszerek jelentőségét hangsúlyozza, addig mi a jelen írásban amellet érvelünk, hogy az intézményrendszer csak egy olyan tág keret, amely keretnek a szélein ugyanúgy lehet játszani, ahogy a közepén.

Hogy hol folyik a küzdelem, az azonban a politikai szereplők érdekeitől, szándékaitól és stratégiájától függ, és nem magától az intézményrendszertől.<sup>82</sup> Ezen folyamatok elemzéséhez ad eszközöket az aktorcentrikus institucionalizmus.

Az *aktorcentrikus institucionalizmus* kiindulópontja az a plauzibilis előfeltevés, hogy a politikai szereplőket sajátos *érdekeik*, illetve *várakozásaik* vezérlik cselekedeteikben, nem pedig értékracionális megfontolásai.<sup>83</sup> Az alkotmányozás szereplőivel sincsen ez másként: a mindenkori politikai helyzetben minden politikai szereplőnek vannak sajátos (személyes és intézményes) érdekei, amelyeket a legtöbbször a közérdek argumentuma mögé rejtjenek. Ez nem azt jelenti, hogy a politikai szereplők sajátos érdeke nem eshetne egybe a közérdek ilyen vagy olyan felfogásával.<sup>84</sup> Azt viszont igenis jelenti, hogy a közérdek vagy éppen a demokrácia egy bizonyos koncepciója inkább kedvezhet az egyik, mint a másik politikai szereplőnek, ami viszont azt implikálja, hogy adott politikai szereplő mindig a neki kedvező közérdek-koncepciót fogja védelmébe venni – ezáltal pedig sajátos (személyes és intézményes) érdekeit előmozdítani.<sup>85</sup>

Elster a politikai szereplők érdekeit három csoportba osztja: léteznek *személyes érdekek*, *csoportérdekek* és *intézményi érdekek*. A politikusok *személyes érdeke* természetesen befolyásuk/hatalmi potenciáljuk növelése vagy megtartása. A személyes érdekek felderítése sohasem könnyű, ám az 1989-es magyar és lengyel alkotmányozási folyamat során az elnöki rendszer bevezetéséről lezajlott viták jól mutatják, hogy az ilyen jellegű kutatás korántsem jelent megoldhatatlan feladatot.<sup>86</sup> Természetesen kellő körültekintéssel kell megrajzolni a politikusi motivációkat, a viselkedést magyarázó okokat, ám enélkül a momentum nélkül nagyon nehéz reális képet kapni az alkotmányozási folyamat mikéntjéről.<sup>87</sup> A *csoportérdekek* meghatározó szerepe Elster szerint ugyanakkor legalább akkora, ha nem nagyobb jelentőséggel bír az alkotmányozás folyamatában, mint a személyes érdekek. A Philadelphiai Gyűlés vitái tulajdonképpen nem szóltak másról, mint különféle csoportérdekek (értsd: a tagállamok) küzdeleméről, ahogy az 1789-es francia nemzetgyűlést is a rendi érdekek összecsapása határozta meg. Ugyanígy csoportérdekek határozzák meg a választási rendszer körüli vitákat: ahogy arra fentebb is tettünk utalást, a pártok aszerint érvelnek az egyik vagy éppen a másik választási rendszer mellett, hogy sajátos (csoport)érdekeik mit diktálnak.

A harmadik meghatározó fajtája az érdekeknek az *intézményi érdek*. Az intézményi érdek meglelte azt feltételezi, hogy egy bizonyos politikai intézmény egy új alkotmány kidolgozásakor meg akarja tartani vagy éppen növelni akarja saját hatalmát az új keretrendszeren belül. Elster példái szerint nem véletlen, hogy az 1921-ben a parlament által kidolgozott lengyel alkotmány, vagy éppen a francia parlament által kidolgozott 1946-os alkotmány is meg akarta őrizni a parlamentek túlsúlyát a végrehajtó hatalommal szemben. Ahogy az sem véletlen, hogy az 1958-ban de Gaulle által kidolgozott alkotmány viszont jelentős többlethatalmat adott a francia köztársasági elnök kezébe. Az intézményi érdek

érvényesítésének hipotézise azt állítja, hogy minden egyes politikai intézmény fenn akarja tartani, vagy növelni akarja saját erejét az új keretrendszeren belül.<sup>88</sup> Erre hivatkozva állítja Elster azt, hogy azok az alkotmányozó testületek, amelyek egyben normális törvényhozó testületként is működnek, az új alkotmányban is erősíteni akarják a törvényhozás erejét. Érdekes módon azonban a kelet-európai tranzitológiai kutatásokra hivatkozva maga Elster is említ két kivételt: egyrészt a roppant erős magyar Alkotmánybíróság és a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megerősített magyar kormány példáját, másrészt pedig a kelet-európai körülményekhez képest viszonylag nagy hatalommal rendelkező lengyel köztársasági elnök példáját. Ezek a példák viszont jól magyarázhatók a személyes érdekek és a csoportérdekek figyelembe vételével. Másrészt Elster intézményi önérdék-érvényesítési hipotézisét Elkins és társai empirikus elemzésekre hivatkozva részben megerősítik, részben cáfolják is: míg az alkotmányozó nemzetgyűlések által elfogadott alkotmányok gyakran erősebb hatalmat adnak a törvényhozó hatalomnak, mint a törvényhozó hatalomként is működő alkotmányozó testületek, addig a végrehajtó hatalom által megírt alkotmányok valóban erősebb végrehajtó hatalmat rögzítenek az új alkotmányban.<sup>89</sup>

Az érdekek egyértelmű dominanciája mellett nagy jelentőséggel bírnak Elster szerint azok a *feltételezések* (hitek) is, amelyek az alkotmányozók saját (jövőbeli) politikai erejére, illetve a választók elvárásaira és magatartására vonatkoznak. Ezek a feltételezések a sajátos érdekekkel együtt határozzák meg azt, hogy melyik szereplő milyen érvek mentén milyen álláspontot foglal el egy-egy kérdésben az alkotmányozás folyamán.<sup>90</sup>

Az érdekeken és feltételezéseken túlmenően az alkotmányozás szereplőit befolyásolhatják döntéseik meghozatalában *szenvedélyeik* és (érték)*racionális* megfontolásaik is, ám sorrendben egyre csökkenő jelentőséggel. Kétségtávol igaz, hogy az alkotmányok erejét igen sokan abban látják, hogy azok stabilitást biztosítanak a szenvedélyes kilengésekkel szemben. Ugyanakkor ennek megvalósulása ellen hat, hogy alkotmányozni leggyakrabban kataklizmák idején szoktak, amikor pedig a szenvedélyek felett igen nehéz uralkodni. Ugyanez a körülmény akadályozza meg általában az alkotmányozókat abban is, hogy érdektelen módon érveljenek és cselekedjenek az alkotmányozási folyamat során. Elster arra hívja fel a figyelmet, hogy nagyon nehéz lenne találni olyan alkotmányozást a történelemben, ahol ez az érdektelenség érvényesült volna. Az alkotmányozási folyamatokban sohasem valami érdektelen racionalis megfontolás vezérli a tárgyalásztalnál ülő feleket, hanem természetes módon mindig önérdékük és szenvedélyeik.<sup>91</sup> Az alkotmányozás folyamatát ezért a legritkábban határozza meg az érdektelen racionalis vita: az alkotmányozás során általában a sajátos érdekekkel rendelkező szereplők próbálják meg érvényesíteni érdekeiket. A realitásokkal számot vető elemzések az alkotmányozások folyamán minden egyes alkalommal felhívják a figyelmet az aktuálpolitikai (néha egyenesen személyekre szabott) alkotmányozás gyakorlatára.<sup>92</sup>

Az aktorcentrikus institucionalizmus tehát abból a feltevésből indul ki, hogy a politikai szereplők érdekmotivációinak és viselkedéskultúrájának megértése nélkül az alkotmányozási folyamatok sem érthetőek meg.<sup>93</sup> Azok az elemzések és normatív teóriák, amelyek légüres térbe helyezik az alkotmányozás folyamatát, amelyek egy ideálisan racionális vitához mérik a konkrét alkotmányozási folyamatokat, csak hamis ábrándokat és beteljesíthetetlen elvárásokat generálnak, így alkalmatlanok a valóság megragadására. Az aktorcentrikus institucionalizmus ugyanakkor nem abszolutizálja az alkotmányozásban részt vevő szereplők motivációját az események magyarázatakor: az intézményes keretek, a történelmi hagyományok, a mintakövetési mechanizmusok minden esetben vizsgálandó tényezők lehetnek. Ám a magyarázó sémák primer eleme minden esetben a politikai szereplők közötti interakciók (tárgyalások) lennének, amelyeket viszont a szereplők sajátos érdekei határoznak meg leginkább.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen munkában elsősorban arra tettünk kísérletet, hogy meghatározzuk azt a szempontrendszert, amely alapján az alkotmányozási folyamatokat összehasonlító módon lehet elemezni. Első lépésben meghatároztuk azokat a *körülményeket*, amelyek az alkotmányozás folyamatát befolyásolják. Ilyen körülménynek tekintettük annak megállapítását, hogy melyik politikai szereplő tekinthető az alkotmányozás *szubjektumának*. Az alkotmányozás folyamatát empirikus módon összehasonlító tanulmány esetében megkerülhetetlen tényezőnek tűnik az alkotmányozás *időpontjának* és *időtartamának* elemzése, ahogy az alkotmányozásban részt vevő felek *ismeretszintje* is komoly befolyással lehet az alkotmányozás mikéntjére. Ezen túlmenően az alkotmányozás körülményeit számba véve össze kell hasonlítani azt is, hogy milyen külső és belső *kényszerek* alakították az alkotmányozás folyamatát. Másrésztől számba vettük azt is, hogy a körülményeken túl az alkotmányozási eljárás különböző *fázisainak* mely *jellemzőit* kell egy empirikus összehasonlító tanulmányban megadni ahhoz, hogy az alkotmányozási folyamatok közötti különbségek és hasonlóságok jól láthatóvá váljanak. A hét fázis tekintetében minden egyes fázisra vonatkozóan megadtuk, hogy mely jellemzőkre érdemes koncentrálni (időtartam, fontosság, inkluzivitás, nyilvánosság, stratégia, az elfogadás módja és aránya). Az alkotmányozási fázisok ezen jellemzőinek leírása azt segítheti elő, hogy az alkotmányozási folyamatok különbségeit és hasonlóságait összevethető szempontrendszer szerint lehessen jellemezni. Harmadrészt azt is meghatároztuk, hogy a vizsgálat milyen *módszertani* előfeltevésekkel él. Rögzítettük, hogy az institucionalizmus–behaviorizmus választút helyett egy közéleti utat kell választania az elemzőnek, amely alapvetően a politikai szereplők *érdekeivel, szándékaival és előfeltevéseivel* magyarázza az alkotmányozási folya-

matok jellegét, de amely a meglévő intézményes keretrendszer korlátozó szerepének elemzésén túlmenően számol olyan tényezőkkel is, mint a történeti hagyományok vagy a mintakövetési mechanizmusok (*aktorcentrikus institucionalizmus*).

Ami az összehasonlítható alkotmányozási folyamatokat illeti, érdekes eredményeket hozhat a három magyar alkotmányozási folyamat összevetése, ahogy ezek összevetése a lengyel alkotmányozási folyamattal sem lenne érdektelen. De szintén sok izgalmat tartogathat a 2010/2011-es magyar alkotmányozási folyamat összevetése a második világháború utáni német alkotmányozási folyamattal, vagy éppen az 1978-as spanyol alkotmány elkészítésével. Végül mindenféleképpen tudományos érdeklődésre tarthatna számot az, ha a „békaidőkben” végrehajtott magyar alkotmányozást összevetnénk a szintén „békaidőkben” történt 1974-es svéd, illetve az 1982-es kanadai átfogó alkotmányrevíziókkal.

Ha a fentebb vázolt elemzési szempontrendszerek és módszertan segítségével sikerül összehasonlító elemzéseket végezni, akkor az azzal az eredménnyel kecsegtet, hogy tudományosan megalapozott módon kaphatunk választ arra a kérdésre, hogy vajon mennyiben tért el a 2011-es magyar alkotmányozási folyamat a nyugati kultúrkörhöz tartozó más alkotmányozási folyamatoktól. Ebben az esetben kiderülhet, hogy az új magyar alaptörvénnyel szemben megfogalmazott egyik legélesebb kritika, amely a létrejöttének körülményeire, az alkotmányozás folyamatára vonatkozott, valóban megállja-e a helyét. Ez az empirikus összehasonlító elemzés fogja meghatározni kutatásom következő fázisát.

## MELLÉKLET

		1	2	3	4	5
1. szubjektum	legiszlátív-testületi	alkotmányozó nemzetgyűlés				
		alkotmányozási mandátummal bíró alkotmányozó törvényhozás				
		alkotmánymódosító hatalommal bíró alkotmányozó törvényhozás				
		alkotmányozási mandátummal nem bíró alkotmányozó törvényhozás				
		törvényhozási mandátummal nem bíró alkotmányozó gyűlés, amely törvényt is hoz				
	legiszlátív és végrehajtó hatalom	csak alkotmánymódosító hatalommal bíró alkotmányozó törvényhozás+végrehajtó				
		alkotmányozási mandátummal nem bíró alkotmányozó törvényhozás+végrehajtó				
	végrehajtó hatalom+referendum					

			1	2	3	4	5
2. időpont	kataklizma						
	normál						
3. időtartam							
4. ismeretszint	magas	egyenlő					
		egyenlőtlen					
	alacsony						
5. külső kényszer	teljes						
	részleges						
6. belső kényszer	upstream						
	downstream						
7. fázisok	a. előzetes konzultáció	időtartam					
		inkluzivitás	inkluzív				
			non inkluzív				
		fontosság	számottevő				
			nem számottevő				
	b. választás	illegitim/tárgyalásos					
		proporcionális					
		többségi					
		vegyes					
	c. eljárásrend szabályozása	kompromisszumkereső					
		többségi					
	d. konzultáció	időtartam					
		inkluzivitás	inkluzív				
			non inkluzív				
		fontosság	számottevő				
			nem számottevő				
		stratégia	kompromisszumkereső				
			konfliktusos				
		nyilvánosság	nyílt				
		titkos					
	e. szövegezés	időtartam					
		stratégia	kompromisszumkereső				
			konfliktusos				
		nyilvánosság	nyílt				
		titkos					
	f. vita	időtartam					
		stratégia	kompromisszumkereső				
			konfliktusos				
	g. elfogadás	referendum	elfogadási arány (ref.)				
			elfogadási arány (gyűlés)				
		referendum nélkül (elfogadási arány)					
8. legitimitás	formális	kétséges					
		egyértelmű					
	empirikus						

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Tribe-Landry, 1992:632
- <sup>2</sup> Elster, 1995: 364., Elkins et al., 2009a: 202.
- <sup>3</sup> <http://www.comparativeconstitutionsproject.org>
- <sup>4</sup> Ilyen következtetéseket von le Bonime-Blanc is az 1978-as spanyol alkotmányozási folyamat jellegét vizsgálva. (Bonime-Blanc, 1987: 161.)
- <sup>5</sup> Az aktorcentrikus institucionalizmus módszertanának alapvető kérdéseiről lásd alább „A módszer” című fejezetet, illetve Scharpf, 2000: 73.
- <sup>6</sup> Ebben az esetben kifejezetten a legislatív gyűlésekkel foglalkozunk, azaz nem vizsgáljuk azt az esetet, amikor egy végrehajtó hatalom egymaga, vagy éppen a legislatív testülettel közösen ad új alkotmányt egy országnak.
- <sup>7</sup> Elster, 2006: 182.
- <sup>8</sup> Ilyen volt az 1949-es német alaptörvényt elfogadó Parlamenti Tanács, vagy éppen az 1814-es norvég alkotmányt elfogadó gyűlés. Ilyen gyűlés fogadta el Massachusetts állam alkotmányát 1780-ban, és ilyen gyűlés fogadta el New Hampshire alkotmányát 1778-ban. Érdekes módon Elster ebbe a kategóriába sorolja a Philadelphiai Gyűlést is, noha meglátásunk szerint ez a konvenció inkább az alább harmadik esetként felsorolt, új alkotmány elfogadására mandátummal nem rendelkező, ám ettől függetlenül alkotmányozó gyűlés közé sorolnánk.
- <sup>9</sup> A párhuzamosan működő testületek akár politikai destabilizációhoz is vezethetnek, ha kompetenciabeli konfliktusok alakulnak ki a két gyűlés között. Lásd például az 1991-es kolumbiái alkotmányozási folyamatot. (Elster, 2006: 184.)
- <sup>10</sup> Elster, 2006: 197.
- <sup>11</sup> Elkins, 2009a: 210.
- <sup>12</sup> Elster példának az 1989-es magyar parlamentet hozza fel (Elster, 2006: 186.), de ide sorolhatjuk az 1997-es lengyel alkotmányt elfogadó parlamentet is, amely ráadásul a választójogi törvény miatt komolyan eltorzította a választói akaratot. (Zubrzycki, 2001: 649.)
- <sup>13</sup> Elster, 2006: 187.
- <sup>14</sup> A sosem volt ideális alkotmányozási esetre vonatkozó hasonlat szerint „józan Péter ír elő törvényeket részeg Péternek”. Csakhogy az alkotmányozási pillanatokban csak a legkritikább esetben mondhatók józannak a Péterek és nyugodtnak a körülmények.
- <sup>15</sup> Elster, 2006: 182.
- <sup>16</sup> Elster, 2006: 184.
- <sup>17</sup> Elkins és munkatársai nagyszabású projektjükben az 1789 óta létrejött 806 nemzeti alkotmány közül 460 esetben olyan adatokat is egybe tudott gyűjteni, amelyek alapján a *pouvoir constituant* értelemben vett alkotmányozási alanyt is pontosan meg lehetett határozni. (Elkins et. al., 2009a: 205.)
- <sup>18</sup> Ez utóbbiak esetében persze igen gyakran egy diktatúra alkotmányáról van szó.
- <sup>19</sup> Elkins et al., 2009a: 209.
- <sup>20</sup> Elkins et al. itt hívja fel a figyelmet az okok retrospektív felderítésének hibájára is. (Elkins et al., 2009b: 4.)
- <sup>21</sup> McWhinney, 1981: 15.

- <sup>22</sup> Persze az is könnyen lehet, hogy ezek a kegyelmi pillanatok egyszer s mindenkorra eltűnnek. (Ackerman, 1992: 46.)
- <sup>23</sup> Holmes, 1995: 71ff.
- <sup>24</sup> Bos, 2004: 54f.
- <sup>25</sup> Holmes/Sunstein, 1995: 285.
- <sup>26</sup> Holmes, 1995: 74ff.
- <sup>27</sup> Holmes/Sunstein, 1995: 288. Bos hívja fel a figyelmet arra, hogy a nyugati elemzők „elégedetlensége” a kelet-európai alkotmányozásokkal kapcsolatban hamis-idealizált feltevéseken nyugszik, és éppen ezért nem helyénvaló. (Bos, 2004:72., 285f.) Ráadásul, ha közelebbről megvizsgáljuk a nyugat-európai alkotmányozási folyamatokat, akkor azt látjuk, hogy az alkotmányozási eljárás szinte minden országban vagy komoly kívánnivalót hagyott maga után, vagy pedig igen súlyos eljárási szabálytalanságok övezték.
- <sup>28</sup> Annál is inkább így kellene tenniük a nyugati elemzőknek, mivel a nyugati alkotmányozási folyamatok is tele voltak eljárási szabálytalanságokkal. A szerzőpáros meglátása szerint az alkotmányozási folyamatok technikai értelemben véve sehol sem zajlottak problémamentesen. A szerzőpáros ez ügyben de Gaulle 1962-es referendumát idézi. (Holmes/Sunstein, 1995: 282f.)
- <sup>29</sup> Holmes/Sunstein, 1995: 287.
- <sup>30</sup> Később még utalunk rá, de itt sem árt megjegyezni: komoly kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy vajon a vita önmagában véve mindig pozitívan járul-e hozzá egy konfliktus megoldásához.
- <sup>31</sup> Elkins, 2009a: 209.
- <sup>32</sup> Elster, 1997: 137.
- <sup>33</sup> Az elhúzódó vita esetleges negatív hatásairól lásd alább „Az alkotmányozás fázisai és azok jellemzői” című fejezetet.
- <sup>34</sup> Przeworski, 1991: 81.
- <sup>35</sup> Przeworski, 1991: 87.
- <sup>36</sup> Elkins, 2009a: 214.
- <sup>37</sup> Elster, 1997: 125f.
- <sup>38</sup> Elster, 1997: 128.
- <sup>39</sup> Elster, 1997: 125.
- <sup>40</sup> Sieyès abbé a leendő francia alkotmányhoz írott kommentárjában arról ír, hogy egy nagy kiterjedésű államban a szuverén nép az alkotmányozó hatalmát csak közvetve tudja gyakorolni, ezért képviselőket kell választania. Ebben a formájában a szuverén csak *pouvoir commettant*, képviselőket választó entitás. A *pouvoir constituant* elnevezés Sieyès szerint a már megválasztott küldötteseket illeti meg. (Sieyès, 1789a: 35ff., Pasquino, 1998: 46f.)
- <sup>41</sup> Az alkotmányozó testület létrehozásakor azonban nemcsak a külső politikai szereplő játszik fontos szerepet, hanem az az eljárás is, amely révén megválasztják az alkotmányozó képviselőket. (Elster, 1995: 373.)
- <sup>42</sup> Elster, 1995: 374f.
- <sup>43</sup> Elster ugyanakkor megjegyzi, hogy az *upstream* kényszereket a XX. században igen gyakran ugyanazok fogalmazzák meg, akik a *downstream* korlátokat is jelentik egyben: mivel a szuverén nép választja az alkotmányozó képviselőket, és sokszor nekik is kell jóváhagyniuk az al-



kormányozó atyák által elfogadott dokumentumot, így tulajdonképpen nem is két különböző, hanem egy és ugyanazon szereplőről beszélünk az *upstream* és a *downstream* kényszerek esetében is. (Elster, 1995: 374.)

- 44 Fontos hangsúlyozni, hogy az alkotmányozás itt felsorolt fázisai nem szükségszerűen ebben a sorrendben következnek egymásra, azaz a fenti felsorolás elsősorban funkcionális, nem pedig szekvenciális értelemben értendő. (Widner, 2007; Elkins, 2009a: 204.)
- 45 Elkins, 2009a: 206.
- 46 Elster, 2006: 187.
- 47 Más kérdés, hogy valóban nyerhetnek empirikus legitimitást ezek az alkotmányok, amennyiben a formális hiányosság ellenére a választópolgárok és a politikai elit hallgatólagosan elfogadják és működteti azt, ebből kifolyólag pedig a vártnál hosszabb ideig maradnak fenn. (Bos, 2004: 57.)
- 48 Bos, 2004: 59.
- 49 Elster, 1997: 138.
- 50 Elster, 2006: 187.
- 51 Elster, 1997: 133.
- 52 Az alkotmányozási folyamatba bevont szereplők számáról lásd még alább az inkluzivitásról szóló részt.
- 53 Bonime-Blanc, 1987; Przeworski, 1995: 50.
- 54 Bonime-Blanc, 1987: 10ff.
- 55 A konszenzus és kompromisszum fogalma közötti eltérésről ld: Pócza Kálmán: Kényszeres konszenzuseresés [http://www.fn.hu/belfold/20110422/kenyszeres\\_konszenzuseres/](http://www.fn.hu/belfold/20110422/kenyszeres_konszenzuseres/)
- 56 Elster, 1995: 394.
- 57 Bonime-Blanc, 1987: 14.
- 58 Bonime-Blanc, 1987: 50ff. Bonime-Blanc szerint az előzetes konzultáció során, a választások idején, és az eljárási rend meghatározásának fázisában kompromisszumkereső stratégia jellemezte szinte az összes résztvevő felet. Az alkotmányozás konzultációs és megszövegezési szakaszát azonban már sokkal inkább a konfliktusorientáltság jellemezte, olyannyira, hogy voltak olyan politikai erők, amelyek kivonultak az alkotmányozás folyamatából. Végeredményben azonban a kivonulók is visszatértek, sőt a nagyobb politikai pártok kompromisszumával került elfogadásra az új alkotmány, amelyet a választók 67 százalékának részvétele mellett 87% százalékos többséggel fogadtak el referendumon.
- 59 Elég csak az 1994–1997 közötti magyar alkotmányozási folyamatra gondolnunk. Erről lásd: Somogyvári, 2009.
- 60 Banting, 1985: 20.; Elster, 2006: 189ff; Elkins, 2009a: 218.
- 61 Horowitz, 2002: 28.
- 62 Elkins, 2009a: 215.
- 63 Elkins, 2009a: 208.
- 64 Elkins, 2009a: 215. Dél-Afrikát, Eitópiát és Thaiföldet hozza fel példaként. Kitűnő ellenpéldaként hozható fel a szűk elit által elfogadott, ám nagyon is stabilnak tetsző alkotmány, így például az 1949-es német alaptörvény vagy Japán 1946-os alkotmánya.
- 65 Moehler, 2007: 2.

- <sup>66</sup> Stasavage, 2007: 59.; Sunstein, 2001: 8.
- <sup>67</sup> Sunstein, 1999: 4.
- <sup>68</sup> Arról, hogy a demokratizálódás (pártverseny kialakulása) miként zárja ki a konszenzusos alkotmányozást ld.: Osiatynski, 1997: 66f.; Bos, 2004: 166f.
- <sup>69</sup> Elkins, 2009a: 218.
- <sup>70</sup> Elster, 2006: 191.
- <sup>71</sup> A választójogi rendszerről szóló vitákban a kis pártok sajátos parciális érdeke, hogy a proporcionális elem domináljon a választási rendszerben, míg a nagy pártoké a többségi elem erősítése. A nyilvánosság felé persze ezeket a sajátos érdekeket úgy prezentálják, mintha valami magasabb cél elérése érdekében állnának ki egyik vagy másik elem dominanciája mellett. A kis pártok a választópolgárok érdekeinek teljesebb reprezentációjára, az érdekek reprezentatívításának nagyobb fokára, a nagyobb pártok képviselői pedig a kormányzati stabilitás fontosságára hivatkoznak. (Elster, 1995: 379.)
- <sup>72</sup> Elster, 1995: 386ff.
- <sup>73</sup> Elster, 1997: 137.
- <sup>74</sup> Banting, 1985: 20ff.
- <sup>75</sup> Stasavage, 2007: 61.
- <sup>76</sup> Az institucionalizmus vs. behavioralizmus témakörhöz lásd: Peters, 2003: 214.
- <sup>77</sup> Bár éppen az Egyesült Államok alkotmányának értelmezése kapcsán ismert az originalista alkotmányértelmezés. (Calabresi, 2007)
- <sup>78</sup> Elkins, 2009b: 10. Lényegesnek tűnik felhívni a figyelmet arra, hogy Elkins és társai itt nem az alkotmány létrehozását meghatározó *régi* intézményi keretrendszerről, hanem az *új* alkotmányok kialakította intézményi keretrendszerről beszélnek. Jelen írás szempontjából ugyanakkor kétségtávol a régi intézményi keretrendszernek, illetve az azon belül mozgó politikai aktoroknak az alkotmányozás folyamatát befolyásoló hatása tűnik lényegesebb elemnek.
- <sup>79</sup> Elkins, 2009b: 94.
- <sup>80</sup> Elkins, 2009b: 3.
- <sup>81</sup> Egyetlen, nem túl kiemelt helyen foglalkozik a szerzőpáros az alkotmányos kultúra történelmi örökségével: Elkins, 2009b: 120. A magyar alkotmányhoz kapcsolódó láthatatlan alkotmány koncepciója is éppen ezzel az érveléssel védte a '89-es alkotmányt. Ezen koncepció szerint ugyanis a '89-et követő húsz évben Magyarországon egy speciális alkotmányos kultúra alakult ki, amely persze sok esetben eltérő utat járt be az ország politikai kultúrájának fejlődésétől.
- <sup>82</sup> A radikális jogállamiság elveit vallók egészen másként értelmezik a hatalommegosztás vagy a hatalomkoncentráció elvét, mint például a guvernementális kormányzati felfogás képviselői. Az intézményi keretrendszer radikális megváltoztatása nélkül is elképzelhető tehát a hatalomgyakorlás módjának radikális megváltozása, a hatalommegosztás kérdésének újrainterpretálása.
- <sup>83</sup> Az aktorcentrikus institucionalizmus módszertanáról ld: Scharpf, 2000: 73.
- <sup>84</sup> Elster, 1995: 379.
- <sup>85</sup> Elster, 1997: 133.
- <sup>86</sup> Közismert, hogy mindkét esetben egy-egy fajsúlyos politikai szereplőre tekintettel alakították ki a politikai rendszert. Lengyelországban Lech Walesa nem is titkolt elnöki ambíciói is ko-

moly szerepet játszottak az elnöki rendszer bevezetése körüli vitában, és ugyanez igaz a magyar köztársasági elnök közvetlen választásáról szóló vitákra is. Itt természetesen Pozsgay Imre szintén nem is titkolt ambíciói és személye alakította a politikai intézményrendszer megformálása körüli vitákat és a végeredményt. (Bos, 2004: 158ff.; 239ff.)

<sup>87</sup> A szimplifikáló magyarázatok (csakis gazdasági érdekeik mozgatják a politikai szereplőket) egy ilyen elemzés során távolról kerülendők.

<sup>88</sup> Elster, 1995: 380.

<sup>89</sup> Elkins, 2009a: 212.

<sup>90</sup> Elster, 1995: 376.

<sup>91</sup> Erre utal az aktororientált megközelítésmód: Bos, 2004: 61.; Bos, 2004: 280. és Przeworski, 1991: 80. Elster így ír: „To my knowledge, no postcommunist constitution-maker have engaged in genuinely impartial discussions to choose the regime that would best serve the interest of the country. Bargaining rather than arguing has been the predominant mode of reaching agreement. Reason has been crowded out by interest and passion.” (Elster: 1997b: 225f.)

<sup>92</sup> Lásd például az 1921-es lengyel alkotmányozás kapcsán: Bos, 2004: 150. De ugyanez igaz az amerikai alkotmányozásra is: uő, 2004: 189. Igaz Bos azt is kiemeli, hogy a két világháború közötti lengyel személyre szabott alkotmányozás sikertelensége részben éppen a személyre szabottságból fakadt. (Bos, 2004: 153.)

<sup>93</sup> Bos, 2004: 25.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Ackerman, Bruce (1992): Von der Revolution zur Verfassung. *Transit*, 1992/4, 46–61.

Banting, Keith–Simeon, Richard (1985): The Politics of Constitutional Change. In: Banting, Keith–Simeon, Richard (1985): *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*. London.

Bonime-Blanc, Andrea (1987): *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution Making*. Boulder, London.

Bos, Ellen (2004): *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen.

Calabresi, Steven (ed.) (2007): *Originalism. A Quarter-Century of Debate*. Regnery Publishing, Wahington.

Elkins, Zachary–Ginsburg, Tom–Blount, Justin (2009a): Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Science*, 2009/5, 202.

Elkins, Zachary–Ginsburg, Tom–Melton, James (2009b): *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, Cambridge.

Elster, Jon (1995): Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 1995 (45)/2.

Elster, Jon (1997): Ways of Constitution-making. In: Hadenius, Axel (ed) (1997): *Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge University Press, Cambridge.

Elster, Jon (1997b): Afterword: The Making of Post-Communist Presidencies. In: Turas, Ray (ed.) (1997): *Postcommunist Presidents*, Cambridge University Press, Cambridge.

Elster, Jon (2006): Legislatures as Constituent Assemblies. In: Bauman, Richard–Kahana, Tsvi (ed.)